ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXVI, 19 SECTIO G 1989

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Konstytucyjnego

Ryszard MOJAK

Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935. Część I

The Office of President in the Polish Constitutional Law in 1918–1935. Part I

OKRES ODBUDOWY PAŃSTWA POLSKIEGO

Wydarzeniem o przełomowym znaczeniu w dziejach Państwa Polskiego było odzyskanie w r. 1918 niepodległości po długich latach niewoli. Stanowiło ono początek kolejnego etapu w rozwoju państwowości polskiej i kształtowaniu się nowego ustroju politycznego, a zatem również instytucji głowy państwa. Charakter ustrojowy tej instytucji uzależniony był od wysuwanych koncepcji budowy państwa i wynikających z nich form przyszłego ustroju politycznego.

W okresie pierwszej wojny światowej, kiedy głos decydujący o kształcie Państwa Polskiego należał do mocarstw ościennych, aktem z 5 XI 1916 r. cesarze Austro-Węgier i Prus zapowiedzieli utworzenie Królestwa Polskiego (namiastki Państwa Polskiego) jako monarchii dziedzicznej i konstytucyjnej.[1] Koncepcja taka miała również poparcie tych sił i stronnictw politycznych, które odzyskanie niepodległości wiązały z państwami centralnymi. One to głosem swoich przedstawicieli w Komisji Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu udzieliły wyraźnego poparcia idei aktu z 5 XI 1916 r. poprzez zajęte stanowisko, iż w obecnym czasie dla Polski „najodpowiedniejszą formą rządów jest ustrój monarchii konstytucyjnej".[2]

Sprawa powołania głowy państwa ponownie powróciła we wrześniu 1917 r., kiedy na mocy patentów generał-gubernatorów okupacyjnych z 12 IX 1917 r. utworzono w 3 dni później 3-osobową Radę Regencyjną. Powołanie jej wiązało się z koncepcją utworzenia reprezentacji najwyższej władzy Królestwa Pol-

[1] Por. J. Pajewski: *Odbudowa Państwa Polskiego (1914–1918)*, Warszawa 1985, s. 125.
[2] J. Buzek: *Projekty konstytucji Państwa Polskiego*, Lwów [b.r.w.], s. VII.

skiego, pełniącej funkcję głowy państwa do czasu objęcia rządów przez króla lub regenta.[3] Rada Regencyjna, jako tymczasowa władza odradzającego się Państwa Polskiego, narzucona przez dotychczasowego okupanta, w założeniu miała uosabiać tradycyjno-monarchistyczne koncepcje ustrojowe. Reorientacja pierwotnych koncepcji ustrojowych nastąpiła jednak pod wpływem nowych wydarzeń, jak upadek caratu i rewolucja komunistyczna w Rosji. Odstąpiono od koncepcji budowy Państwa Polskiego opierającej się na państwach centralnych. Rada Regencyjna ogłosiła 7 X 1918 r. orędzie do Narodu, w którym wskazała na konieczność niezwłocznego zwołania Sejmu i poddania jego postanowieniom urządzeń zwierzchniej władzy państwowej, w której ręce złoży swe pełnomocnictwa (pkt 4 orędzia).[4] W literaturze prawnohistorycznej z orędziem do Narodu wiąże się odrzucenie przez Radę Regencyjną monarchistycznych koncepcji ustrojowych na rzecz republikańskiej formy rządów.[5] Zmianie uległa w sposób radykalny praktyka ustrojowa, wyrażająca się w dążeniu Rady Regencyjnej do przeniesienia punktu ciężkości z uosabianych wcześniej monarchistycznych koncepcji ustrojowych na rzecz utrzymania przez nią „ciągłości władzy" w państwie.

W miarę zbliżania się perspektywy budowy niepodległego państwa, zarysowała się idea republikańskich form ustrojowych „nowego" państwa. Wyraźne ujawnienie się tendencji do republikańskiej formy rządów wiąże się niewątpliwie z tym, iż w społeczeństwie polskim ujawniły się mocno akcentowane postulaty demokratyzacji życia publicznego. Nie było to zjawisko o ograniczonym, lokalnym tylko charakterze. Upadły dotychczasowe monarchie, co nie pozostało bez wpływu na koncepcje dotyczące formy ustroju politycznego odradzającego się Państwa Polskiego. Dotychczasowi rzecznicy monarchii zmuszeni byli ustąpić pod naporem zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej. Rząd ludowy I. Daszyńskiego, proklamując w Lublinie 7 XI 1918 r. Republikę Polską, przekreślił ostatecznie koncepcje monarchistyczne. Zaistniałe wydarzenia skierowały budowę ustroju politycznego odrodzonego państwa na drogę republiki parlamentarnej[6], co nie oznaczało bynajmniej, że pokonane zostały wszelkie bariery polityczne w tym względzie.

Rozwiązanie piętrzących się trudności miał dać J. Piłsudski, uważany za „męża opatrznościowego". Ośrodki dyspozycyjno-polityczne powstającego

---

[3] Por. Pajewski: *op. cit.*, ss. 202–206.

[4] *Ibid.*, s. 272.

[5] Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 14.

[6] Por. M. Pietrzak: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 34; także M. Niedziałkowski, który pisał, że rząd lubelski „[...] skierował stanowczo, po męsku, nieodwołalnie budownictwo państwowe na szlak demokracji, ściśle mówiąc demokracji parlamentarnej. W Lublinie w dniu 7 listopada 1918 roku zadano cios śmiertelny komunizmowi w Polsce [...]" — „Niepodległość" 1937, z. XV, s. 411. Cytat przytoczony za O. Terleckim: *Z dziejów drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 1985, s. 24.

państwa liczyły na jego udział w kształtowaniu nowej władzy państwowej i zabiegały o jego poparcie.[7] Od 11 XI 1918 r. rozwój sytuacji politycznej potoczył się znanymi już torami. Wkrótce, 14 XI 1918 r., Rada Regencyjna abdykowała na rzecz J. Piłsudskiego, przekazując mu pełnię władzy w Polsce. Również rząd lubelski I. Daszyńskiego uznał jego zwierzchnictwo i rozwiązał się. W ten sposób J. Piłsudski podporządkował sobie dotychczasowe ośrodki władzy i 14 XI 1918 r. wydał odezwę do Narodu, nakreślając swój program rządzenia. Chociaż w odezwie wyraźnie tego nie określił, w świetle oczywistych faktów stał się piastunem najwyższej władzy państwowej.[8] Działając w takim charakterze powołał rząd, ustalił termin zwołania Sejmu Ustawodawczego, opowiedział się za utworzeniem przez rząd najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. Wszystkie te działania Piłsudskiego mieściły się w zakresie tradycyjnych atrybutów władzy głowy państwa, mimo że wcześniej zakres jego władzy formalnie i wyraźnie nie był określony. Formalnoprawny charakter władzy J. Piłsudskiego ustaliła Rada Ministrów na posiedzeniu 20 XI 1918 r., określając dyktaturę w sposób następujący: „Od dnia, w którym Komendant Piłsudski mianował posła Daszyńskiego Prezydentem Ministrów, spoczywa w osobie Komendanta pełnia władzy państwowej. Dopóki Sejm Ustawodawczy nie zebrał się, władzę ustawodawczą sprawuje Głowa Państwa, powołana za powszechną wolą ludu, a więc Komendant Piłsudski. Wynika z tego, że wszelkie akta treści prawodawczej muszą mieć jego aprobatę. Władzę wykonawczą sprawują ministrowie, każdy w zakresie swojego działania. W dziedzinie tej władzy wykonawczej Komendant Piłsudski zastrzegł dla siebie tylko administrację naczelną spraw wojskowych. Ten fakt nie uchylił bynajmniej charakteru władzy Komendanta jako dzierżyciela zwierzchniej władzy państwowej."[9]

W tym też duchu rząd J. Moraczewskiego przygotował *Dekret o Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej*, zatwierdzony przez Piłsudskiego 22 XI 1918 r.[10] Dekret, określając tymczasowy ustrój państwowy, sankcjonował dotychczasowy stan rzeczy i precyzował na okres przejściowy zasady sprawowania najwyższej władzy, którą powierzono J. Piłsudskiemu, jako Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. W jego

[7] W rządzie lubelskim dla Józefa Piłsudskiego zarezerwowano fotel ministra wojny, natomiast Rada Regencyjna, reprezentowana przez księcia Z. Lubomirskiego, z honorami przyjmowała w Warszawie na Dworcu Gdańskim powracającego z więzienia z Magdeburga J. Piłsudskiego, proponując mu następnie „współregencję". Zob. M. Bobrzyński: *Wskrzeszenie Państwa Polskiego, Szkic historyczny*, t. 2, 1918–1923, Kraków 1925, s. 18; także: Witkowski: *op. cit.*, s. 14, przypis 3.

[8] Witkowski: *op. cit.*, s. 15.

[9] Por. Archiwum Akt Nowych [dalej cyt.: AAN] *Protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów z 20 XI 1918 roku*, t. IV, k. 356. W treści cytowanego protokołu pominięto rzeczy nieistotne dla charakterystyki władzy J. Piłsudskiego. Przez wzgląd na przejrzystość tekstu nie zaznaczano skrótów.

[10] Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, nr 17, poz. 41.

osobie skupiła się władza ustawodawcza i wykonawcza w sprawach cywilnych i wojskowych. Rząd mianowany przez Naczelnika Państwa i przed nim odpowiedzialny uczestniczył wspólnie z Naczelnikiem w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Tymczasowy system sprawowania władzy cechowała silna dominacja głowy państwa, mająca źródło w sposobie powoływania rządu i zasadach jego odpowiedzialności, nie do końca wyraźnie określonych, a także w konieczności uzyskiwania aprobaty Naczelnika dla wszystkich projektów aktów ustawodawczych rządu. Zakres władzy głowy państwa wyznaczały także uprawnienia w zakresie nominacji wyższych urzędników państwowych, w praktyce nie krępowane niczym, mimo że istniał wymóg zgłaszania propozycji przez Prezydenta Ministrów (premiera) i właściwego ministra. Forma sprawowania naczelnej władzy państwowej, wprowadzona dekretem i zaakceptowana przez liczące się ugrupowania polityczne, nie dawała Naczelnikowi Państwa poczucia całkowitej legalności i prawowitości.[11] Oparcie systemu władz państwowych na całkowicie legalnych podstawach było wyzwaniem legitymizmu demokratycznego nowych czasów, a także wynikało z rozmaitych implikacji natury politycznej i społecznej o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym.[12] Dążenie Naczelnika Państwa, aby Sejm Ustawodawczy objął władzę w „możliwie krótkim terminie" tłumaczyć można również jego własnym interesem — zalegalizowaniem pełnionej władzy i uzyskaniem od Sejmu oficjalnej inwestytury dla dalszej działalności.[13]

UREGULOWANIA MAŁEJ KONSTYTUCJI

Wybrany 26 I 1919 r. Sejm Ustawodawczy na pierwszym posiedzeniu zebrał się w Warszawie 9 II 1919 r. Fakt ten zakończył pierwszy okres urzędowania tymczasowych władz. W odrodzonym Państwie Polskim władzę przejął Sejm Ustawodawczy jako reprezentant i wyraziciel woli Narodu. W jego ręce złożył władzę Tymczasowy Naczelnik Państwa, kończąc sprawowanie „rządów dyktatorskich" okresu przejściowego. Potrzebą chwili było zatem ustalenie zasad tymczasowej organizacji najwyższych organów władzy państwowej. *Uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 II 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, nazwaną popularnie Małą konstytucją[14], określono system rządów, będący w pewnym stopniu prowizorium ustrojowym. Z ustrojowego punktu widzenia zasadniczą kwestią było uregulowanie pozycji głowy państwa w systemie władz. Mała konstytucja powierzyła J. Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa do

[11] Zob. W. Baranowski: *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warszawa 1938, s. 95.
[12] Por. Witkowski: *op. cit.*, s. 17.
[13] *Ibid.*, s. 17. Podobnie Pietrzak: *op. cit.*, s. 39.
[14] „Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego RP", 20 II 1919 r., łam 55.

czasu uchwalenia tej części konstytucji, która miała określić zasadnicze przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim. Władza głowy państwa była zatem tymczasowa i prekaryjna (*instable et précaire*), Sejm Ustawodawczy bowiem w momencie uchwalenia fragmentu konstytucji o organizacji władz naczelnych mógł spowodować wygaśnięcie mandatu Naczelnika Państwa.[15] Wyodrębnienie instytucji głowy państwa w postaci urzędu Naczelnika Państwa i powierzenie tej godności J. Piłsudskiemu zostało ostatecznie utrzymane w Małej konstytucji. Jednak przyczyny natury personalnej — nieufność ugrupowań prawicowych do J. Piłsudskiego, nadmierna dotychczasowa koncentracja władzy w jego rękach — spowodowały, iż podczas prac nad projektem Małej konstytucji w Konwencie Seniorów zgłoszony został wniosek zniesienia urzędu Naczelnika Państwa i przekazanie jego władzy Marszałkowi Sejmu. Inna propozycja zmierzała do ograniczenia władzy J. Piłsudskiego do spraw wojskowych, natomiast funkcje władzy cywilnej, przysługujące mu jako głowie państwa, powinny być powierzone premierowi.[16] Na określenie pozycji ustrojowej głowy państwa w przepisach Małej konstytucji złożyło się wiele czynników. O personalnym charakterze uchwały Sejmu z 20 II 1918 r. była już mowa.[17] Rozwiązania konstytucyjne wynikały przede wszystkim z przyjętej koncepcji ustrojowej, która zakładała koncentrację władzy ustawodawczej w Sejmie Ustawodawczym jako najwyższym organie państwowym przy pewnej degradacji władzy wykonawczej. Dołączyły się także doświadczenia z dotychczasowej praktyki ustrojowej, skłaniające do stworzenia systemu rządów odpowiedzialnych przed Sejmem.

Mała konstytucja z r. 1919 wprowadziła rządy sejmowe o specyficznej konstrukcji, charakteryzujące się podporządkowaniem Sejmowi zarówno rządu, jak i Naczelnika Państwa. Należy zauważyć, iż tego rozwiązania ustrojowego nie można traktować jako zjawiska specyficznie polskiego, wynikającego z charakteru ówczesnych stosunków politycznych w naszym kraju. W literaturze okresu międzywojennego zauważono, iż skupienie władzy w parlamencie, wypływające z nieufności do władzy wykonawczej, jest charakterystyczne dla społeczeństw dopiero co wyzwolonych spod ucisku politycznego.[18]

Prawne stanowisko Naczelnika Państwa wyznaczały wzajemne relacje pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Centralne miejsce Sejmu Ustawo-

---

[15] Por. W. Komornicki: *Polskie prawo polityczne, Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 70; także Witkowski: *op. cit.*, s. 22.

[16] Pietrzak: *op. cit.*, ss. 57–60.

[17] Personalny charakter Małej konstytucji upatrywano w tak bliskim związku z osobą Naczelnika Państwa, że zmiana personalna na tym urzędzie wymagałaby uchwalenia nowej konstytucji. Por. Z. Cybichowski: *Polskie prawo państwowe, Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925, t. II, Warszawa 1927, s. 211.

[18] Zob. W. Komornicki: *Ustrój państwowy Polski współczesnej, Geneza i system*, Wilno 1937, s. 27.

dawczego w systemie organów władzy w państwie z jednoczesną koncentracją całej władzy zwierzchniej (ustawodawczej i wykonawczej) w tym organie wpłynęło na znaczne ograniczenie kompetencji głowy państwa. Urząd Naczelnika Państwa obsadzany był w drodze wyborów sejmowych. W świetle postanowień Małej konstytucji Naczelnik występował jako przedstawiciel państwa w stosunkach międzynarodowych i stał na czele administracji cywilnej i wojskowej. Nie posiadał jednak władzy samodzielnej. W zakresie powierzonych mu funkcji był tylko wykonawcą uchwał sejmowych, a zatem jedynie „agentem Sejmu" w zakresie realizacji władzy wykonawczej.[19] Nie miał prawa inicjatywy ustawodawczej ani prawa weta wobec ustaw. Pozbawiony był również, tradycyjnie rezerwowanego dla głowy państwa, uprawnienia do ogłaszania ustaw. Na podstawie pkt II/1 Małej konstytucji uprawnienie to przekazano Marszałkowi Sejmu. Naczelnik Państwa pozostawał wobec Sejmu w sytuacji podobnej do rządu. Nie dysponował bowiem środkami prawnymi, przy pomocy których mógłby wpłynąć na wzmocnienie stanowiska władzy wykonawczej. Mała konstytucja zajęła stanowisko dualistyczne wobec władzy wykonawczej, powierzając ją rządowi i Naczelnikowi Państwa. Konstrukcja taka odpowiada teoretycznym koncepcjom rządów parlamentarnych w ustroju republikańskim. Naczelnik Państwa miał uprawnienie do powoływania rządu, po uprzednim „porozumieniu się z Sejmem", a zatem samodzielnie nie mógł formować rządu. Takie rozwiązanie, wobec braku precyzyjnego określenia w konstytucji, sprzyjało konfliktom między Sejmem i Naczelnikiem, jeżeli ten nie osiągnął porozumienia.[20]

Kolejnym istotnym zagadnieniem była kwestia odpowiedzialności głowy państwa. W literaturze przeważa pogląd, że odpowiedzialność ta co do zakresu ukształtowana została na takich zasadach, jak w stosunku do rządu. Konstytucja nie przeprowadziła rozróżnienia na odpowiedzialność tylko konstytucyjną, wyłączając polityczną, logicznie należało zatem wnioskować, że istniały obydwa rodzaje odpowiedzialności.[21] Zrównanie odpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem z odpowiedzialnością rządu czyniło przyjęte rozwiązania kuriozalnymi w świetle teoretycznych założeń systemu parlamentarnego.[22]

Wszystkie akty państwowe Naczelnika Państwa do swej ważności wymagały kontrasygnaty właściwego ministra. W ten sposób ministrowie zostali włączeni do łącznego z Naczelnikiem wykonywania uchwał Sejmu. Obowiązek kontr-

---

[19] Por. Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 66; podobnie Witkowski: *op. cit.*, s. 20.

[20] Na tym tle zaistniał spór między Naczelnikiem Państwa i Sejmem 6 VI 1922 r. przy powoływaniu premiera. Zob. J. Foryś: *Konflikt Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym w 1922 r.*, „Dzieje Najnowsze" 1975, nr 3; także S. Cat-Mackiewicz: *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1990 (wyd. II. przedruk z wydania PULS Publications, Londyn 1985), s. 148.

[21] Pietrzak: *op. cit.*, s. 49.

[22] Zob. J. Stembrowicz: *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo" 1977, nr 2, s. 44, przypis 2.

asygnaty aktów państwowych Naczelnika, przy przyjęciu jego odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, jest bynajmniej zbędny. Kontrasygnata to konsekwencja zasady nieodpowiedzialności głowy państwa w systemie parlamentarnym, zatem wątpliwa wydaje się teza Z. Witkowskiego, że twórcy Małej konstytucji „uznali dość konsekwentnie i równorzędnie odpowiedzialność Głowy Państwa i Rządu, co znalazło swój formalny wyraz w ustaleniu wymogu, by każdy akt państwowy Naczelnika Państwa był kontrasygnowany przez właściwego, ze względu na jego treść, ministra."[23]

Pozycja ustrojowa Naczelnika Państwa jako głowy państwa mieściła się w ramach systemu rządów parlamentarnych[24], ukształtowanych jednak w specyficznej i nieco skrajnej postaci. Charakterystycznym wyznacznikiem jego pozycji było przyznanie mu roli „wykonawcy" uchwał Sejmu i poddanie go odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Postanowienia Małej konstytucji określają Naczelnika jako „przedstawiciela państwa właściwie tylko w zakresie reprezentacji".[25] Jako głowa państwa był on „organem pozbawionym władzy osobistej, biernym i raczej symbolicznym niż realnym czynnikiem władzy w państwie."[26] Z prezentowanymi poglądami w doktrynie wypada się zgodzić, istotnie bowiem Naczelnik Państwa w świetle regulacji konstytucyjnej pozbawiony był realnej i samodzielnej władzy w państwie. Praktyka ustrojowa z tego okresu wykazuje, że rola politycznoustrojowa Naczelnika Państwa była znacznie większa, aniżeli wynikało to z postanowień Małej konstytucji. Przyjęta praktyka ustrojowa miała podstawy prawne — wzmocnienie władzy Naczelnika Państwa w ustawie z 1 VII 1920 r. o Radzie Obrony Państwa. W doktrynie wielokrotnie podkreślano odrębność urzędu Naczelnika Państwa w systemie naczelnych organów państwowych, upatrując taki stan rzeczy również w osobowości J. Piłsudskiego.[27] Urząd Naczelnika Państwa w systemie ustrojowym odrodzonego Państwa Polskiego funkcjonował do czasu wyboru pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej, G. Narutowicza, 14 XII 1922 r.

W świetle dotychczasowej charakterystyki rozwiązań ustrojowych co do zakresu działania głowy państwa daje się zauważyć ciekawe zjawisko. W stosunkowo krótkim czasie funkcjonowania państwa zarysowały się dwie wyraźne koncepcje, które ujawniają jakże odmienne poglądy J. Piłsudskiego i Sejmu Ustawodawczego na pozycję ustrojową tego urzędu. Późniejsze rozwiązania konstytucyjne z okresu II Rzeczypospolitej oscylują wokół zarysowanych dwóch modeli — „silnej" i „słabej" głowy państwa.

---

[23] Witkowski: *op. cit.*, s. 21.

[24] Przeciwnie twierdzi Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 75.

[25] T. Ciświcki: *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej, Studium prawno-polityczne*, Poznań 1922, s. 26, a także Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 70.

[26] Witkowski: *op. cit.*, s. 23.

[27] Por. R. Ciechanov: *La Présidence de la République d'après les Lois de la Pologne contemporaine*, Paris 1926, s. 140; także S. Głąbiński: *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 426 i n. oraz Witkowski: *op. cit.*, s. 23.

ROZWIĄZANIA USTROJOWE KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Założenia ustrojowe zawarte w Małej konstytucji z r. 1919 były punktem wyjścia do prac legislacyjnych nad przygotowaniem konstytucji pełnej. Na etapie tych prac generalnie wszystkie zgłoszone projekty konstytucyjne [28] akcentowały republikańską formę rządów i system rządów parlamentarnych. Różnice poglądów sprowadzały się do wyboru między różnymi modelami rządów parlamentarnych, a w szczególności dotyczyły struktury parlamentu i pozycji ustrojowej głowy państwa w tym systemie rządów.[29]

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921 r., tzw. Konstytucja marcowa[30] przyjęła konstrukcję wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą w ramach systemu rządów parlamentarnych z charakterystycznymi cechami tego systemu o określonym profilu w polskich warunkach ustrojowych[31]. Opierając się na tych założeniach powstawały szczegółowe rozwiązania regulujące stosunki w ramach przyjętego systemu. Pozycję ustrojową głowy państwa, określoną w konstytucji, determinowało wiele czynników współtworzących ustawę zasadniczą i zawarte w niej koncepcje ustrojowe. Wydaje się, że wśród licznych przesłanek, cztery z nich są godne przedstawienia.

1. Stanowisko Sejmu Ustawodawczego wobec władzy wykonawczej wynikało i zarazem ukazywało nastroje oraz poglądy dominujące wówczas w społeczeństwie polskim. Przeszłość i teraźniejszość zaciążyły na sposobie myślenia twórców konstytucji. Silna władza wykonawcza była równoznaczna w opinii społecznej z rządami absolutystycznymi z okresu zaborów. Zrodzoną nieufność i wrogość do władz zaborczych przenoszono na władze własnego państwa. Powszechnym społecznym zapotrzebowaniem stało się szerokie zagwarantowanie swobód i praw obywatelskich, których zrealizowanie upatrywano w instytucjonalnym osłabieniu władzy wykonawczej.[32]

2. Konstytucja marcowa była dziełem Sejmu Ustawodawczego, w którym układ sił politycznych powodował, że przyjęte rozwiązania ustrojowe realizowały przede wszystkim koncepcje polityczne reprezentowane przez prawicę sejmową. Odrzucenie koncepcji silnej władzy prezydenta, za którą opowiadała się

[28] W literaturze historycznoprawnej i prawnokonstytucyjnej wyczerpująco opracowano genezę i tryb prac legislacyjnych nad Konstytucją marcową, prowadzonych pod auspicjami rządu i w Sejmie Ustawodawczym. Zob.: S. Krukowski: *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977 (także literatura podana we wstępie). A. Ajnenkiel: *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972 (rodz. IV); Pietrzak: *op. cit.* (rozdz. I); Z. Witkowski: *Stanowisko Głowy Państwa w projektach konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego (1919–1920)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici", Prawo, 1983, z. XXII.

[29] Por. Krukowski: *op. cit.*, s. 309; Pietrzak: *op. cit.*, ss. 51–59; Witkowski: *Stanowisko Głowy Państwa...*, ss. 27–28.

[30] Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

[31] Por. Pietrzak: *op. cit.*, s. 66.

[32] *Ibid.*, s. 73; także H. Jabłoński: *Opinia, parlament, prasa*, Warszawa 1947, ss. 221–224.

lewica, najbardziej odpowiadało interesom prawicowych stronnictw politycznych.[33] Ugrupowania prawicowe widziały wprawdzie potrzebę istnienia w Polsce, w polskim modelu republiki parlamentarnej, silnej egzekutywy, ale tę silną władzę miał sprawować nie prezydent, lecz odpowiedzialny przed parlamentem rząd.[34] W istniejącym układzie politycznym osłabienie pozycji prezydenta powodować musiało istnienie słabej egzekutywy. W konstytucji przeważyła prawicowa koncepcja osłabionej w stosunku do Sejmu pozycji prezydenta. Taki stan rzeczy zapewniał prawicy, przy istniejącym rozbiciu politycznym w Sejmie, znaczący wpływ na politykę państwa.

3. Na przyjęte w Konstytucji marcowej rozwiązania ustrojowe miały wpływ wzory zaczerpnięte z konstytucji obcych, zwłaszcza z francuskiej, a to za sprawą profrancuskich sympatii endecji i stronnictw jej pokrewnych.[35] W polskiej literaturze prawnohistorycznej i konstytucyjnej wielokrotnie analizowano syndrom recepcji francuskiego modelu ustrojowego na grunt polski.[36] W szczególny sposób zjawisko recepcji dotyczy organizacji władzy wykonawczej, w tym przede wszystkim urzędu prezydenta. Twórcy konstytucji ulegli wówczas szczególnemu wpływowi konstytucjonalizmu francuskiego. Jak zauważa w najnowszej literaturze przedmiotu Z. Witkowski, zjawisko recepcji miało niezwykle szeroki zakres i polegało na przejmowaniu oraz przekształcaniu w normy prawne, bez powtarzania stylizacji wcześniejszego ustawodawstwa, zarówno koncepcji doktrynalnych, jak i praktyki ustrojowej oraz konkretnych zasad i instytucji ustrojowych.[37] Konstytucja marcowa przejęła instytucję prezydenta z pełną hipoteką, obciążoną również wadami i ułomnościami.[38] Wpływy francuskie, również w nazewnictwie, były tak daleko idące, że wyparły rodzimą tradycję i przypisane jej nazewnictwo. Nawiązujące do insurekcji kościuszkowskiej określenie „naczelnik" (użyte jeszcze w projekcie PSL „Wyzwolenie" i w deklaracji konstytucyjnej rządu z 3 V 1919 r.) zastąpiono francuskim terminem „prezydent". Zjawisko to zauważył W. Komornicki, twierdząc, iż wobec wpływów francuskich „[...] władzę Tymczasowego Naczelnika Państwa można

[33] Pietrzak: *op. cit.*, s. 74.

[34] Por. dyskusję w Sejmie Ustawodawczym. „Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego RP", 15 III 1920 r., łam 27; a także R. Dubanowicz: *O dobrą konstytucję*, Lwów 1919, ss. 11 i 22.

[35] Zob. Krukowski: *op. cit.*, s. 310.

[36] Zob.: K. Grzybowski: *Recepcja zasad konstytucjonalizmu burżuazyjnego w konstytucjach polskich międzywojennego dwudziestolecia*, maszynopis powielony (referat na Sesję Katedr Historycznoprawnych w Kołobrzegu w r. 1967); W. Skrzydło: *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, [w:] *Polska w Europie, Studia historyczne*, pod red. H. Zinsa, Lublin 1968, ss. 273–287 oraz Z. Witkowski: *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w Konstytucji marcowej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici", Prawo 1985, z. XXIV, ss. 271–289.

[37] Por. Witkowski: *Zakres recepcji...*, ss. 272–273.

[38] *Ibid.*, ss. 288–289.

uważać za precedens dla ustalenia się urzędu prezydentury Rzeczypospolitej w jej ustroju konstytucyjnym."[39]

4. Instytucjonalne osłabienie władzy prezydenta w Konstytucji marcowej wynikało z niechęci prawicy sejmowej do J. Piłsudskiego, akcentowanej przy każdej okazji. W tym czasie był on najbardziej liczącym się kandydatem na stanowisko prezydenta. Obawa przed osobą, rodzącą niebezpieczeństwo nadużycia władzy w razie, gdyby znalazła się w jej rękach[40], pokierowała postępowaniem prawicowo-centrowej większości w Sejmie. Względy natury personalnej przesądziły zatem o zakresie uprawnień prezydenta w Polsce.[41] Konstytucja polska różniła się w tym względzie od konstytucji czechosłowackiej z 29 II 1920 r. Jej twórcy mieli zaufanie do T. Masaryka, późniejszego pierwszego prezydenta, toteż w parlamencie czechosłowackim nie było tendencji do ograniczania i osłabiania tego urzędu.[42]

Stanowisko prezydenta określone w Konstytucji marcowej jest wyznaczone przez zasady ustroju parlamentarnego. Przegląd dziewiętnastu przepisów „prezydenckich" daje pogląd na prawnokonstytucyjną stronę pozycji szefa państwa i zakres jego kompetencji. Stanowisko prawne oświetla praktyka ustrojowa, dając pełniejszy obraz konstytucyjnej pozycji prezydenta Rzeczypospolitej.

Prawnoustrojowe stanowisko prezydenta wyznaczają cztery zasadnicze elementy: 1) zasady kształtujące mechanizm powoływania; 2) konstytucyjne określenie miejsca i roli w systemie organów (ogólne stanowisko prezydenta w konstytucji); 3) zagadnienie neutralizacji politycznej głowy państwa; 4) katalog szczegółowych, konstytucyjnie określonych, kompetencji.[43]

Ad 1. Stanowisko głowy państwa w systemie organów wyznaczał mechanizm kreowania, na który składały się nie tylko zasady określające tryb wyboru, lecz także ustalające warunki wybieralności, okres urzędowania i sposoby opróżnienia urzędu.[44] Sprawa wyboru prezydenta wywoływała ożywioną dyskusję tak przed, jak i po uchwaleniu konstytucji.[45] Z procedurą wyboru ściśle łączono pozycję głowy państwa w systemie ustrojowym. Cechą charakterystyczną większości projektów było łączenie parlamentarnej formy rządów z zasadą wyboru prezydenta przez naród w bezpośrednich lub pośrednich wyborach

---

[39] Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 240.

[40] Por. E. Dubanowicz: *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 37; także T. Ciświcki: *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1922, s. 40.

[41] Zob. Cat-Mackiewicz: *op. cit.*, s. 146.

[42] Zob. G. Burdeau: *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Paris 1932, s. 110.

[43] Por. Witkowski: *Stanowisko Głowy Państwa...*, ss. 27–28.

[44] Konstytucja marcowa zasady wyboru prezydenta reguluje w art. 39–42.

[45] Przegląd stanowisk w literaturze w przedmiocie wyboru (sposobu powoływania) prezydenta przedstawia G. L. Seidler: *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948, ss. 58–71.

powszechnych.[46] Z pewnością ujęciu temu przyświecała tendencja do wzmocnienia władzy wykonawczej w drodze demokratycznych wyborów z udziałem całego narodu.[47] Projekty idące w tym kierunku nie znalazły jednak pełnego poparcia. Zwyciężyła, zgłoszona po raz pierwszy w styczniu 1920 r. w projekcie rządowym Skulskiego, koncepcja wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe.[48] Odejście od bezpośrednich wyborów prezydenckich było podyktowane względami politycznymi. Przyjęty w konstytucji wariant wyboru głowy państwa był wyrazem ograniczenia i osłabienia prezydentury. W doktrynie okresu międzywojennego i doby obecnej wyraźnie zaakcentowano zmianę stanowiska, zaznaczając, iż większości sejmowej zależało na daleko idącym ograniczeniu władzy prezydenta i jako jednego ze skutecznych środków użyto zmiany amerykańskiego systemu wyborów na francuski.[49] Przyjęte rozwiązania próbowano w doktrynie uzasadnić dążeniem do utrzymania modelu republiki parlamentarnej w nieskażonej postaci.[50]

W Konstytucji marcowej w art. 39 przyjęto, że Prezydent RP będzie wybierany na okres 7 lat przez Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, bezwzględną większością głosów. Konstytucja pominęła dopuszczalność reelekcji, znaną ustawodawstwu francuskiemu. Zagadnienie ostatecznie zostało rozstrzygnięte w drodze wykładni doktrynalnej, dopuszczającej taką możliwość, a następnie potwierdzone praktyką ustrojową w r. 1933 przy ponownym wyborze I. Mościckiego. W kolejnych artykułach (41–42) konstytucja określiła zasady wyboru prezydenta w wyjątkowych okolicznościach, na wypadek opróżnienia urzędu oraz w sytuacji uznania urzędu prezydenta za opróżniony. Podstawą uchwały Sejmu o uznaniu urzędu za opróżniony była okoliczność niesprawowania urzędu przez prezydenta w okresie 3 miesięcy. W literaturze okoliczność powyższą utożsamiano z zezwoleniem na odwołanie prezydenta przez Sejm. Pojawiły się również głosy przeciwne, podnoszące, iż byłaby to daleko posunięta ingerencja Sejmu, uchybiająca atrybutom zwierzch-

---

[46] Por. Witkowski: *Stanowisko Głowy Państwa...*, s. 29.

[47] W. Komornicki pisał: „Oparcie urzędu prezydenta o wybory powszechne podnosi jego autorytet, a co za tym idzie i wpływ państwowy." — Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 246; podobnie Z. Witkowski pisał: „Plebiscyt będący wyraźną manifestacją woli wyborców przyczyniał się do wzmocnienia autorytetu wybrańca." — Witkowski *Prezydent RP...*, s. 25.

[48] Zagadnienie sposobu wyboru prezydenta było przedmiotem debaty w Sejmie Ustawodawczym na posiedzeniach 173 i 174 z 15 i 16 X 1920 r. Zob. „Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego RP", łam 45–53 oraz łam 3–25.

[49] Por. S. Car: *Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 40; także: Witkowski: *Stanowisko Głowy państwa...*, s. 32 oraz Pietrzak: *Rządy parlamentarne...*, s. 56.

[50] Zob. Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 246; także Cybichowski: *op. cit.*, t. III, s. 84.

niej władzy wykonawczej, wręcz powadze tego urzędu.[51] Zabezpieczenie ciągłości urzędu prezydenta było realizowane w drodze zastępstwa prezydenta przez Marszałka Sejmu. Nieco inaczej niż w Polsce uregulowano zastępstwo we Francji (Rada Ministrów) i w Czechosłowacji (Prezydent Ministrów). Natomiast, jeśli chodzi o określenie warunków wybieralności na urząd, postanowienia konstytucji w tej materii nie ustalają specjalnych kwalifikacji. Prezydentem mógł być wybierany w zasadzie każdy, kto odpowiadał ogólnym wymogom prawnym. Wydaje się, że pośrednio — poprzez ustalenie treści roty przysięgi prezydenckiej — konstytucja wyłączyła od piastowania urzędu prezydenta osoby spoza kręgu religii rzymskokatolickiej.[52]

Ad 2. Do scharakteryzowania pozycji szefa państwa odpowiednie są rozwiązania konstytucyjne określające stanowisko głowy państwa w systemie organów i zasady wyznaczające jego odpowiedzialność. Konstytucja marcowa (art. 2 i 43) określiła prezydenta jako organ władzy wykonawczej, którą sprawuje łącznie z odpowiedzialnymi przed Sejmem ministrami. Przyjęte rozwiązania określały stanowisko głowy państwa w ramach systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Była to cecha wspólna wszystkich projektów konstytucyjnych. Konstytucyjna konstrukcja organów państwowych przyjmowała za jej podstawę zasadę podziału władz. Było to ważne rozwiązanie dla konstrukcji systemu organów państwowych, nie przesądziło jednak układu wzajemnych stosunków między egzekutywą a legislatywą. Stosunki te, co było charakterystyczną cechą rządów parlamentarnych utrwalonych w Konstytucji marcowej, nie zasadzały się na koncepcji równowagi, przeciwnie — zakładały przewagę władzy ustawodawczej. Taki układ stosunków wyznaczał zarazem pozycję prezydenta.

Dominującą pozycję władzy ustawodawczej zapewniała Konstytucja marcowa przez podporządkowanie jej organów władzy wykonawczej. Pierwszym elementem osłabienia władzy wykonawczej był sposób wyboru prezydenta, o czym była już mowa. Prezydent pełnił władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi parlamentarnie ministrami. Stał na jej czele, jako organ Narodu (art. 2), pozbawiony był jednak samodzielności działania. Pod względem funkcjonalnym pozostawał w pewnej zależności od rządu. W stosunku do Rady Ministrów, w skład której nie wchodził, zajmował jednak pozycję naczelną, będąc wyposażony w pewien zakres władzy dyskrecjonalnej wobec rządu. Drugi organ władzy wykonawczej — rząd — nie był podporządkowany prezydentowi.

[51] Stanowisko pierwsze reprezentował Car: *op. cit.*, ss. 40–41. Pogląd przeciwny wyraził Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 251. Znaczenie art. 42 jeszcze inaczej zinterpretował Z. Witkowski, widząc w tym zapisie bliższe sprecyzowanie wakatu na urzędzie („niemożność sprawowania urzędu prezydenta") w stosunku do wersji francuskiej („inna przyczyna"). Zob. Witkowski: *Zakres recepcji konstytucjonalizmu...*, s. 277.

[52] Por. art. 54 Konstytucji marcowej; także Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 255 oraz F. Siemieński: *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales UMCS", Sectio G (Ius) 1990, vol. XXXVII, ss. 182–183.

Zmniejszenie w sposób wyraźny znaczenia czynnika nieodpowiedzialnego w egzekutywie i ześrodkowanie faktycznej władzy wykonawczej w rządzie (ministrach), ponoszącym rzeczywistą odpowiedzialność, prowadziło w konsekwencji do osłabienia samodzielności egzekutywy wobec legislatywy.[53]

Ad 3. Wyznacznikiem stanowiska polityczno-prawnego prezydenta są postanowienia konstytucji określające zasady odpowiedzialności. Prezydent RP w świetle art. 51 konstytucji za czynności urzędowe nie był odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie. Reguła ta wyrażała zasadę nieodpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Zatem prezydent, wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, nie mógł być w ciągu kadencji odwołany z zajmowanego urzędu. Tradycja ustroju parlamentarnego, będąca transpozycją reguły nietykalności monarchy z ustroju monarchicznego, stała na stanowisku politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa. Wspólnym przesłaniem reguły nieodpowiedzialności szefa państwa w ustroju monarchistycznym i w ustroju republikańskim było umożliwienie osobie piastującej tę funkcję, aby stanowiła czynnik nadrzędny w państwie i politycznie niezaangażowany, pozostając cały czas na uboczu walk politycznych.[54]

Przyjęta w Konstytucji marcowej zasada nieodpowiedzialności prezydenta była konsekwencją parlamentarnego ustroju Rzeczypospolitej, o daleko idących konsekwencjach polityczno-ustrojowych. Spełniła ona rolę skutecznego środka odsuwającego prezydenta od areny politycznej. W tym też zakresie była konsekwencją i gwarancją zarazem, jak określił to Z. Witkowski, „nicości politycznej głowy państwa".[55] W powiązaniu z prezydenturą, pozbawioną realnej i samodzielnej władzy, nieodpowiedzialność stawała się synonimem braku władzy.[56] Zwolnienie prezydenta z odpowiedzialności politycznej nie przedstawiało dla państwa żadnego realnego zagrożenia. Zabezpieczeniem interesów państwa była stosowana zasada, że prezydent nie może działać samodzielnie, a jedynie w łączności z ministrami odpowiedzialnymi politycznie przed Sejmem (art. 43).

Formą współdziałania, znakiem widomym koniecznego porozumienia w działaniu dwuczłonowej egzekutywy, była instytucja kontrasygnaty (art. 44). Chodziło o przeniesienie odpowiedzialności politycznej na rząd za działania prezydenta.[57] Konstytucyjny i polityczny charakter kontrasygnaty stawiał

[53] Argumentacja generalnego sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej, E. Dubanowicza („Nie można rozdawać władzy między prezydenta i Radę Ministrów, gdyż byłby to rząd słaby"), nie przekonuje, a także nie przystaje do praktyki ustrojowej. Zob. „Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego RP", 15 III 1920 r., łam 27; także Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 223.

[54] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 54.

[55] *Ibid.*, s. 54.

[56] Por. A. Mestre: *Konstytucja francuska z 1875 roku*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" [dalej cyt. GAiPP] 1925, nr 30.

[57] Zob. S. Car: *Kontrasygnata*, „Gazeta Sądowa Warszawska" 1923, nr 10–14; a także K. Grzybowski: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 162.

republikańską głowę państwa w pozycji nieodpowiedzialnego czynnika władzy, pozbawionego możliwości samodzielnego podejmowania decyzji politycznych. Instytucja kontrasygnaty „aktów rządowych" Prezydenta Rzeczypospolitej uniemożliwiała mu powzięcie jakiejkolwiek wiążącej państwo decyzji bez udziału odpowiedzialnego ministra; stanowiło to o różnicy między działalnością prezydenta o takim charakterze a działalnością mającą charakter uprawnień osobistych (prerogatyw). W literaturze przedmiotu i w praktyce ustrojowej wiele kontrowersji wywołał konstytucyjny zakres kontrasygnaty, sprowadzony do „aktów rządowych", bez jednoczesnego sprecyzowania, jak należy rozumieć użyty w konstytucji inny termin — „czynności urzędowe".[58] Problem był do tego stopnia złożony, że do jego rozwiązania premier Władysław Sikorski zwołał w r. 1923 konferencję konsultacyjną z udziałem prawników-konstytucjonalistów i przedstawicieli praktyki.[59] Wynikiem przyjętych ustaleń, zaakceptowanych również w doktrynie i praktyce, była oficjalna wykładnia konstytucyjnego terminu „akt rządowy", rozumianego jako „szczególna postać czynności prezydenta o charakterze urzędowym, pozostająca w granicach jego kompetencji, zdziałana na piśmie i wywołująca skutki w postaci powstania norm prawnych lub uprawnień podmiotowych oraz kontrasygnowana dla jej ważności przez premiera i właściwego ministra, biorących odpowiedzialność za dany akt."[60] Zakres odpowiedzialności członków rządu, zaciąganych przez instytucję kontrasygnaty, w interpretacji przyjętej przez ówczesną i współczesną doktrynę, rozciągał się na sferę działalności prezydenta, co do której członkowie rządu mieli wiedzę i swobodę udzielenia lub odmówienia swej kontrasygnaty.[61] Pogląd ten, kształtowany na bazie francuskiej praktyki konstytucyjnej[62], uwzględniający, jak można sądzić, również doświadczenia polskiej prezydentury, opowiadał się za szeroką interpretacją odpowiedzialności politycznej rządu, obejmującą czynności prezydenta z natury swej nie objęte kontrasygnatą, np. czynności w zakresie reprezentacji. Jest jeszcze trzeci wymiar kontrasygnaty, mianowicie kontrasygnata aktów prezydenta przez członków rządu (prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra), przeradzająca w istocie kompetencje

[58] Por. Car: *Kontrasygnata...*, *passim*.

[59] Zob. *Sprawozdanie z konferencji teoretyków prawa państwowego, odbytej 10 II 1923 r. pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów W. Sikorskiego*, Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów [dalej cyt. AAN, PRM], Rektyfikat [dalej cyt. Rkt] 25, teczka 6.

[60] Por. AAN, PRM, Rkt 25, t. 6, k. 48; a także: Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 26 oraz Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 163.

[61] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 28; T. Szymczak: *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego", Seria I, z. 38, Łódź 1985, s. 80; a także A. Chrząszczewski: *Prezydent Rzeczypospolitej i jego kompetencje*, GAiPP 1925, nr 45–47.

[62] Zob. Witkowski: *Zakres recepcji...*, s. 278.

prezydenta we wspólne kompetencje prezydenta i rządu.[63] Instytucja kontrasygnaty przyczyniła się w sposób znaczący do ukształtowania pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej. W efekcie instytucja ta w połączeniu z innymi czynnikami tworzyła na gruncie Konstytucji marcowej konstrukcję głowy państwa jako organu zneutralizowanego politycznie, pozbawionego faktycznej samodzielności działania i ograniczonego na polu aktywności politycznej.

Konstytucja marcowa, wyłączając odpowiedzialność polityczną prezydenta, za przykładem republikańskiej koncepcji głowy państwa przyjęła odpowiedzialność karną prezydenta przed Trybunałem Stanu. Przepisy o odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 51) ze względu na ogólnikowość i szczupłość wymagały uzupełnienia w postaci ustawy o Trybunale Stanu[64] oraz wykładni ustalającej zakres tej odpowiedzialności. Konstytucja przewidywała odpowiedzialność karną za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwo karne. Równorzędne wymienienie trzech przesłanek objaśniano w polskiej literaturze względami redakcyjnymi, chęcią bardziej kazuistycznego określenia przyczyn oskarżenia prezydenta.[65] Rozwiązanie takie odbiegało od prawzoru francuskiego oraz rozwiązań konstytucji czechosłowackiej[66] i niekoniecznie służyło klarowności w zrozumieniu i w interpretacji[67]. Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP realizowana była przy zastosowaniu specjalnego trybu. Polegał on na tym, że postępowanie wszczynał Sejm mocą uchwały podjętej większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatrywał i wyrokował Trybunał Stanu. We współczesnej doktrynie wyrażany jest pogląd, że przyjęty tryb podyktowany był względami na prestiż urzędu prezydenta i immunitet procesowy, którym był objęty prezydent.[68] Przyjęty tryb nie zmienił specjalnie istoty sprawy co do odpowiedzialności karnej. Szczegółowe zasady odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta zawierała ustawa o Trybunale Stanu. W świetle przyjętych zasad odpowiedzialność prezydenta na podstawie dwóch pierwszych przesłanek ograniczona została do winy umyślnej (art. 27 ustawy o T. S.). Jednocześnie ustawa nie wyjaśniała treści przesłanek. Wykładnia konstytucyjnych pojęć „zdrada kraju" i „naruszenie konstytucji"

---

[63] K. Grzybowski określa to jako akt urzędowy złożonego organu państwowego. Zob. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 163; natomiast prof. M. Rostworowski na wspomnianej konferencji w r. 1923 sprawę ujął następująco: „[...] czynności prezydenta uważane były za działania rządu, a działania rządu pokrywał swym autorytetem prezydent. Każdy akt prezydenta i każdy akt rządu stanowi akt zbiorowy w swej idei;" Por. AAN PRM Rkt 25, t. 6, k. 47.

[64] *Ustawa z 27 IV 1923 r. o Trybunale Stanu*, Dz.U. RP 1923, nr 59, poz. 415.

[65] Zob. Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 290.

[66] Por. art. 6 francuskiej ustawy konstytucyjnej z 25 II 1975 r. i art. 567 ust. 1 konstytucji czechosłowackiej z 29 II 1920 r. W obu przypadkach odpowiedzialność prezydenta ograniczona była do zdrady państwa (*haute trahision*).

[67] Pogląd taki wyraził również Z. Sitnicki: *Odpowiedzialność karna prezydenta Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1932, z. 2.

[68] Zob. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 57.

rodziła wiele wątpliwości. W zasadzie można ustalić pogląd wyrażony w doktrynie zarówno okresu międzywojennego, jak i doby obecnej, że wobec braku prawnych możliwości aktywnego „pogwałcenia konstytucji" istota tego pojęcia sprowadza się do pojęcia „zdrada kraju", poprzez które rozumiano niewykonywanie przez prezydenta swych obowiązków lub wykonywanie w sposób sprzeczny z interesami państwa.[69] Przyjmując w założeniu trafność wyrażonego poglądu i uznając wyjątkowość sytuacji „pogwałcenia konstytucji" w praktyce ustrojowej, to zarazem nie sposób nie zwrócić uwagi, iż „pogwałceniem konstytucji" może być dokonany przez prezydenta zamach na nią samą w celu jej obalenia. Będzie nim nadużycie władzy prezydenckiej i oddanych mu przez konstytucję do rozporządzania środków, które mogą być wykorzystane do obalenia istniejącego ustroju, prawnie określonego w konstytucji.[70] Przepisy ustawy dotyczące kar i środków były stosowane odpowiednio w razie oskarżenia prezydenta (art. 28 ustawy o T. S.) również do Marszałka Sejmu zastępującego prezydenta (art. 29 ust. o T. S.). Z kar, jakie Trybunał Stanu mógł wymierzyć wobec prezydenta, były również i takie, których katalog przewidywały ustawy karne. Miały one zastosowanie w razie skazania nie tylko na podstawie przesłanki trzeciej. Szczególnym i koniecznym zarazem skutkiem „skazania" prezydenta przez Trybunał Stanu, stosowanym niezależnie od wymierzania innych kar, była kara utraty urzędu. Ustawa nadała specyficzne znaczenie wyrokowi „skazującemu" Trybunału Stanu. W świetle art. 25 ustawy o T. S. w związku z art. 21 ustawy o T. S. uznanie prezydenta za „winnego" bez wymierzania jakiejkolwiek kary skutkowało utratą urzędu.[71] W istocie rzeczy była to kara przewidziana w ustawie o T. S., jednak o wyraźnie politycznym charakterze[72], uznanie zaś winy było już formą skazania prezydenta przez Trybunał Stanu.

Ad 4. Ograniczony zakres aktywności politycznej głowy państwa znalazł odzwierciedlenie w szczegółowych postanowieniach Konstytucji marcowej, określających zakres uprawnień prezydenta. W ich świetle prezydent to głównie organ reprezentacji państwa na zewnątrz. Katalog uprawnień czynił z prezydenta bardziej tytularny aniżeli realny czynnik władzy wykonawczej w państwie. Wpływ prezydenta na bieg spraw państwowych mógł mieć miejsce głównie za pomocą autorytetu moralno-politycznego, natomiast w ograniczonym zakresie — za pomocą własnych decyzji kontrasygnowanych przez członków rządu.[73]

---

[69] Por. Komornicki: *Polskie prawo...*, ss. 289–290; a także S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 361 oraz Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 58–59.

[70] Pogląd tu wyrażony znajduje także poparcie w tezach Komornickiego: *Polskie prawo...*, ss. 290–291.

[71] Odmienny pogląd prezentował S. Car, który dowodził, iż podstawą do uznania urzędu prezydenta za opróżniony może być tylko taki wyrok, w którym Trybunał Stanu wyraźnie skazuje oskarżonego na złożenie urzędu. Por. Car: *Istota i zakres władzy...*, s. 28.

[72] Podobnie Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 57.

[73] Zob. J. Stembrowicz: *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo" 1977, nr 2, s. 45.

Zakres konstytucyjnych uprawnień prezydenta był również wyrazem polskiej myśli konstytucyjnej[74], wysuwającej przed prezydenta zasadę supremacji parlamentu.

Podział kompetencji prezydenta na gruncie Konstytucji z r. 1921 nie jest zabiegiem łatwym. W doktrynie nie wykrystalizowały się powszechnie akceptowane kryteria klasyfikacji.[75] Liczącą się pomocą w tym zakresie może być sama konstytucja, odpowiednio systematyzująca uprawnienia prezydenta w ramach nadanego mu stanowiska. Kompetencje konstytucyjne prezydenta są nieznacznie rozbudowane przez inne uprawnienia, wynikające z ustawodawstwa zwykłego. Zapewne niemożliwe będzie przeprowadzenie linii demarkacyjnej, oddzielającej kompetencje przypisane prezydentowi jako władzy wykonawczej i kompetencje właściwe głowy państwa. Prezydent łączy bowiem, jako organ władzy wykonawczej, zakres władzy wynikający z istoty urzędu głowy państwa.[76]

Przechodząc do charakterystyki konstytucyjnych uprawnień prezydenta, należy mieć na uwadze złożony charakter tego urzędu. Trzeba przede wszystkim scharakteryzować kompetencje prezydenta oddające jego pozycję jako organu władzy wykonawczej w systemie organów z jednej strony, a uprawnienia głowy państwa — z drugiej.

Prezydent jako „organ Narodu w zakresie władzy wykonawczej" miał prawo wydawania, gdy ustawa go do tego upoważniała, rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, nakazów i zakazów w celu wykonania ustaw (art. 44 ust. 3). Z zapisu konstytucyjnego wynikała wyraźnie intencja ustrojodawcy, aby w sprawach, które mogły być załatwione na drodze rozporządzenia lub zarządzenia, a przekraczały kompetencje jednego ministra, akty te wydawał prezydent, a nie Rada Ministrów.[77] Jeżeli już Rada Ministrów wydawała tego rodzaju akty normatywne, czynić to mogła tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego.[78] Praktyka ustrojowa poszła w przeciwnym kierunku, co spotkało się

[74] Zob. rozdz. „Okres odbudowy Państwa Polskiego".

[75] W. Komornicki przedstawia klasyfikację kompetencji prezydenta zbudowaną na dwuczłonowym przedziale: 1) kompetencje o charakterze czysto wykonawczym (np. ogłaszanie ustaw, wydawanie rozporządzeń wykonawczych); 2) kompetencje o charakterze dyskrecjonalnym, obejmujące działania prezydenta w zakresie swobodnego uznania (np. akty mianowania, uprawnienia w stosunku do parlamentu, prawo łaski). Zob. Komornicki: *Polskie prawo...*, s. 262. Podział kompetencji oparty na kryterium kontrasygnaty proponuje S. Car. Według niego kompetencje i uprawnienia prezydenta mieszczą się w zakresie: 1) aktów rządowych, 2) aktów administracyjnych, 3) aktów opartych na prerogatywach, 4) orędzia. Por. Car: *Kontrasygnata...*, *passim*. Inną propozycję klasyfikacji uprawnień prezydenta znajdujemy w monografii Witkowskiego: *Prezydent RP...*, s. 61. Proponuje on następujący układ: 1) uprawnienia reprezentacyjne, 2) uprawnienia wobec parlamentu, 3) uprawnienia wobec rządu, 4) pozostałe uprawnienia.

[76] Porównaj interesujące wywody na temat ustalenia pojęcia głowy państwa J. Rogowicza: *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932, ss. 16–25.

[77] Podobne stanowisko w doktrynie prezentuje Chrząszczewski: *op. cit.*, GAiPP 1925, nr 46.

[78] Konstytucja marcowa zawiera takie upoważnienia w art. 124 w odniesieniu do czasowego zawieszenia praw obywatelskich.

z protestem prezydenta S. Wojciechowskiego.[79] Rozszerzenie uprawnień Rady Ministrów kosztem konstytucyjnie przyznanych uprawnień prezydenta było składnikiem praktyki konstytucyjnej o trwalszych znamionach i należy ponadto dodać, iż nie był to jedyny sposób ograniczania sfery uprawnień nadanych prezydentowi.[80]

W świetle art. 45 Konstytucji prezydent uzyskał uprawnienie do powoływania rządu, jednak rząd formalnie powołany przez nieodpowiedzialną głowę państwa w swym składzie i w swej działalności pozostawał pod kontrolą parlamentu. Sposób powoływania rządu odbiegał od trybu określonego przez Małą konstytucję z r. 1919, według której Sejm miał formalne prawo uczestniczenia przy tworzeniu gabinetu. W rzeczywistości politycznej samodzielność prezydenta przy tworzeniu rządu kształtowała się różnie. W procesie powoływania rządu rzeczywiste uprawnienia głowy państwa zależały nie tyle od przepisów konstytucji, ile od układów politycznych w Sejmie. Decydującym czynnikiem był jednak Sejm i jego struktura polityczna. Z założeń ustroju parlamentarnego wynikała konieczność poparcia dla rządu większości sejmowej. Był to niezbędny warunek istnienia i działania rządu, dlatego punkt ciężkości w powoływaniu rządu przesuwał się na Sejm.

Prezydent był uprawniony do powoływania premiera oraz rządu na wniosek premiera. Sytuacja polityczna w Sejmie rzutowała na możliwości działania prezydenta.[81] W warunkach istnienia koalicji parlamentarnej desygnacja kandydata na fotel premiera przez prezydenta miała jedynie formalny charakter i sprowadzała się do publicznej prezentacji kandydatury. W praktyce premiera desygnowali przedstawiciele partii politycznych w ramach koalicji i ich decyzje miały wiążący dla prezydenta charakter. Prezydent bowiem nie mógł powierzyć premierowi misji utworzenia rządu, nie licząc się z istniejącym układem sił koalicji politycznej w Sejmie.[82] Prawo desygnowania premiera nabierało samodzielnego charakteru, jeśli utworzenie koalicji w parlamencie nie było możliwe lub napotykało trudności nie dające się przezwyciężyć. W takiej sytuacji dochodziło do powoływania rządów pozaparlamentarnych, o luźnym związku z popierającymi go stronnictwami politycznymi. Inicjatywa utworzenia rządu przechodziła wtedy do rąk prezydenta. Przesłankami zasadniczymi przy tworzeniu gabinetów o takim charakterze, a wcześniej przy desygnowaniu premiera, były fachowość, walory osobiste, a zwłaszcza zakres zaufania do prezydenta. Kandydat prezydenta na premiera stawał się jego „mężem zaufania" i dawał mu

[79] Por. *Pismo Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP z 26 V 1923 r.* żądające ścisłego dochowania wierności zapisowi art. 44 Konstytucji; AAN, PRM Rkt 25, k. 181–186.

[80] Por. Chrząszczewski: *op. cit.*, GAiPP 1925, nr 45; a także Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 80.

[81] Syntetyczną charakterystykę układu politycznego w Sejmie w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej przedstawia Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 121–123.

[82] Por. Pietrzak: *op. cit.*, s. 161; a także Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 70.

możliwość ukierunkowania działań rządu. Również w tym przypadku prezydent prowadził konsultacje polityczne i starał się uwzględniać sytuację polityczną w Sejmie, aby uzyskać poparcie dla tworzonego gabinetu. Praktyka ustrojowa z lat 1922–1923 dwukrotnie potwierdziła istnienie możliwości samodzielnego powołania gabinetu przez prezydenta oraz jego konstruktywnego wpływu na politykę państwa.[83] Trzeba jednak przyznać, iż tworzenie gabinetów na podstawie autorytetu głowy państwa nie miało cech trwałości i było wyjątkowe. Udział prezydenta w tym względzie zazwyczaj sprowadzał się do inspirowania, doradzania, opiniowania i ostrzegania, bez możliwości bezpośredniego oddziaływania politycznego.[84] Bardzo podobnie, jak przy desygnowaniu premiera, wyglądały uprawnienia prezydenta do powoływania członków rządu. W warunkach koalicji sejmowej udział prezydenta sprowadzał się do prostej akceptacji kandydatur wysuniętych przez sygnatariuszy koalicji. Rzadko w takiej sytuacji odmawiał podpisania nominacji przedstawionej mu propozycji. Nie starał się również narzucić własnego kandydata. Przy braku zdecydowanych rozstrzygnięć konstytucyjnych, w praktyce wszystko zależało od pozycji politycznej prezydenta i premiera.[85] Tworzenie gabinetu kończył akt nominacji podpisany przez prezydenta, wymagający kontrasygnaty ze strony premiera.[86]

Prezydent udzielał dymisji gabinetowi lub ministrowi, będąc związany tylko w jednym przypadku, kiedy prośba o dymisję poparta była uchwałą Sejmu, żądającą ustąpienia określonej osoby.[87] Konstytucyjne uprawnienia głowy państwa praktyka ustrojowa wzbogaciła nowym prawem do odmowy przyjęcia dymisji rządu lub poszczególnych jego członków.[88] W praktyce uprawnienie to nabrało realnego znaczenia. Stosunkowo szeroko korzystał z niego prezydent S. Wojciechowski, uzyskując tą drogą nowe możliwości wpływu na rząd i wspierania go swoim autorytetem przed parlamentem. Prezydent korzystał z nowego uprawnienia zawsze, gdy uważał to za celowe i potrzebne, zwłaszcza kiedy chciał przeciwstawić się niekonstytucyjnym praktykom w Sejmie w zakresie kontroli gabinetu.[89] Do konstytucyjnych uprawnień prezydenta należało również

---

[83] Zob Witkowski: *op. cit.*, ss. 126–127.

[84] *Ibid.*, s. 90.

[85] *Ibid.*, s. 72; oraz Pietrzak: *op. cit.*, s. 178.

[86] Na gruncie Konstytucji marcowej premier kontrasygnował własną nominację. We Francji nominację nowego premiera kontrasygnował zawsze ustępujący premier. Zob. Pietrzak: *op. cit.*, s. 149, przypis 181.

[87] Por. Chrząszczewski: *op. cit.*, GAiPP 1925, nr 46–47.

[88] Uprawnienie to zasadzało się na braku przesłanki konstytucyjnej konieczności (oficjalnie przez Sejm wyrażonego wotum nieufności). Zatem prośba o dymisję, poza tym jednym przypadkiem, nie mająca uzasadnienia w przepisach konstytucji, podlegała odmowie, jeśli w ocenie prezydenta rząd miał szanse utrzymania się u władzy. Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 131–132.

[89] W Sejmie kształtowała się praktyka, w świetle której krytyka gabinetu (ministra) lub wyniki głosowań budżetowych, zmieniające często symbolicznie określone pozycje budżetowe, traktowane były za wystarczający powód upadku gabinetu lub dymisji ministra; Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 132–134.

obsadzanie na wniosek Rady Ministrów urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych w ustawach. W odniesieniu do stanowisk cywilnych postanowienia konstytucji szczegółowo uregulowała *Ustawa z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*[90], obejmując nominacjami prezydenckimi stanowiska zaliczone do pierwszych czterech stopni służbowych. W zakres obsadzania wyższych urzędów wojskowych działalność prezydenta nie była określana w szczegółowy sposób aż do zamachu majowego w r. 1926.[91] Stan ten był przyczyną wielu konfliktów na tle praktyki ustrojowej i nie wpływał pozytywnie na powagę oraz autorytet urzędu głowy państwa.

Przyjęta w Konstytucji marcowej koncepcja prezydentury rzutowała na zakres uprawnień i pozycję prezydenta w stosunku do parlamentu. Bardzo ograniczone atrybuty władzy prezydenta w stosunku do parlamentu podkreślały podrzędność i „słabość prezydentury." Ten stan rzeczy był powodem stałej krytyki unormowań konstytucyjnych urzędu prezydenta i przyjętego na ich gruncie systemu ustrojowego.

W omawianej grupie uprawnień przede wszystkim należy wymienić prawo do zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania izb. Z pozoru ważne uprawnienia traciły na znaczeniu wskutek obłożenia ich licznymi ograniczeniami już w konstytucji (art. 25). Dopełnieniem prawnego stanu rzeczy była praktyka konstytucyjna.

W efekcie uprawnienia te nie miały rzeczywistej wartości, lecz często formalny charakter. Nie inaczej prezentowało się prawo prezydenta do przedterminowego rozwiązania parlamentu.[92] W Polsce obwarowano go tyloma warunkami, iż uregulowane konstytucyjnie prawo do rozwiązania parlamentu za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu czyniło nierealne, jeśli zważyć okoliczność, że rozwiązanie Sejmu było równoznaczne z rozwiązaniem Senatu. W tej sytuacji prezydent był „instytucją bez władzy".[93]

W świetle postanowień Konstytucji marcowej prezydent podpisywał i ogłaszał ustawy (art. 44). Z treści przepisów konstytucji wynika, że podpisanie ustawy (w praktyce także uchwał Sejmu) i jej publikowanie należało traktować jako bezwzględny obowiązek. Nie bez racji zatem uważano, że to uprawnienie głowy państwa sprowadzało się do zwykłej formalności.[94] W literaturze prezentowane było też stanowisko zgoła przeciwne, znajdujące w czynności

[90] Dz.U. RP 1922, nr 21, poz. 164.

[91] *Dekret Prezydenta RP z 6 VIII 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o utworzeniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych*, Dz. U. RP nr 79, poz. 445.

[92] Por. E. Zwierzchowski: *Stanowisko głowy państwa w projektach konstytucji lat 1919–1930*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego", Prace Prawnicze 1968, z. 37.

[93] Cat-Mackiewicz: *op. cit.*, s. 146.

[94] Por. Car: *Z zagadnień konstytucyjnych...*, s. 54; także Z. Sitnicki: *Rola prezydenta Rzeczypospolitej przy ogłaszaniu ustaw*, „Głos Sądownictwa" 1933, nr 4, s. 198, a także Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 67.

podpisywania ustaw upoważnienie dla prezydenta do badania ich konstytucyjności.[95]

W porównaniu z ówczesnymi rozwiązaniami ustrojowymi innych państw Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej był najskromniej uposażonym szefem władzy wykonawczej i państwa.[96] W Konstytucji marcowej nie otrzymał uprawnień najistotniejszych. Prawo do rozwiązywania izb ustawodawczych było pozbawione realnego znaczenia i nie mogło równoważyć zasady politycznej odpowiedzialności gabinetu.[97] Nie miał także prawa inicjatywy ustawodawczej ani prawa weta wobec ustaw. W ten sposób został pozbawiony koniecznych atrybutów najwyższej władzy wykonawczej i szefa państwa, pozwalających na uzyskanie pewnego zakresu samodzielności wobec parlamentu oraz możliwości jego kontroli, a w razie potrzeby — hamowania jego działalności.[98]

Rzeczywista władza Prezydenta RP ograniczała się do uprawnień reprezentacyjnych, których zakres ukazywał rolę prezydenta w mechanizmie funkcjonowania państwa. Prezydent Rzeczypospolitej swoją misję szefa państwa miał wypełniać jako czynnik ciągłości i stabilności w państwie oraz jego reprezentacji.[99] Konstytucja zakreśliła dla prezydenta funkcję dotyczącą reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych (art. 48), jednocześnie mocno eksponując ją i wynosząc ponad inne. Funkcja reprezentacji państwa na zewnątrz bynajmniej nie pomniejszała również roli najwyższego reprezentanta w stosunkach wewnętrznych. W ocenach prezydentury tego okresu podkreśla się rolę głowy państwa, ucieleśniającą: majestat Rzeczypospolitej, jej symbol, a zwłaszcza jedność woli Narodu i polską rację stanu.[100] Prezydent RP swoją magistraturą moralną konsolidował wewnętrznie kraj i wpływał na bieg spraw państwowych. Słusznym głosem przestrogi przed zagrożeniem zewnętrznym polskiej racji stanu pragnął nakreślać linię polityki zagranicznej Polski, co nie zawsze było aprobowane przez rząd i parlament. Wśród uprawnień reprezentacyjnych przyznanych przez Konstytucję marcową głowie państwa należy wymienić przyjmowanie przedstawicielstw państw obcych i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych Polski do państw obcych (czynna i bierna legacja), a także zawieranie umów międzynarodowych. W odniesieniu do umów pociągających zobowiązania finansowe państwa lub zobowiązania prawne dotyczące obywateli oraz w stosunku do umów granicznych ratyfikacja ze strony

---

[95] Por. Chrząszczewski: *op. cit.*, GAiPP 1925, nr 45, s. 911.

[96] Por. L. Gemborzewski: *Stosunek Prezydenta do Parlamentu według najnowszych konstytucji*, GAiPP 1924, nr 39.

[97] Por. Chrząszczewski: *op. cit.*, GAiPP 1925, nr 47.

[98] *Ibid.*, nr 47; a także uwagi na temat rozwiązania parlamentu przez prezydenta w systemie rządów parlamentarnych w Polsce — Pietrzak: *op.cit.*, ss. 302–308.

[99] Zobacz uwagi o uprawnieniach reprezentacyjnych prezydenta — Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 61 i n.

[100] *Ibid.*, ss. 140–141; oraz Z. Kaczmarek: *Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988, ss. 145–154 oraz ss. 219–225.

prezydenta wymagała zgody Sejmu. Samodzielna ratyfikacja prezydenta była poważnie ograniczona. W grupie uprawnień reprezentacyjnych mieściły się uprawnienia prezydenta do wypowiadania wojny i zawierania pokoju. W świetle prawa międzynarodowego uprawnienia te przyznawane były tradycyjnie głowie państwa. W polskim porządku prawnym korzystanie z tych praw uwarunkowano uprzednią zgodą Sejmu.

Z charakteru urzędu prezydenta wynikały jeszcze dwa istotne uprawnienia: najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi i prawo łaski. Konstytucja nadała głowie państwa uprawnienia najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, jednak bez prawa dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie wojny. Na okres działań wojennych prezydent zobowiązany był do mianowania na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, Naczelnego Wodza. Sprawy wojskowości w przyjętym rozwiązaniu konstytucyjnym podlegały odpowiedzialności politycznej ministra spraw wojskowych. Na przyjętym rozwiązaniu po raz kolejny zaciążyła osoba marszałka J. Piłsudskiego.[101] Rozgraniczenie zwierzchnictwa sił zbrojnych i naczelnego Wodza było przyczyną sporu interpretacyjnego rozpatrującego, kto sprawuje naczelne dowództwo sił zbrojnych w czasie pokoju. Sprawy sporne rozstrzygnięto dopiero wspomnianym *Dekretem z 6 VIII 1926 r. o dowództwie siłami zbrojnymi przez Prezydenta w czasie pokoju*, notabene sprzecznym z konstytucją.[102] Jego rozwiązania legalizowały praktykę ustrojową sprzed r. 1926 i wprowadziły formalne zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi, pozbawiając jednocześnie naczelne dowództwo faktycznych atrybutów władzy. Wzmocnieniu natomiast uległa pozycja ministra spraw wojskowych, obejmującego rzeczywiste dowództwo nad siłami zbrojnymi. Prawo łaski powszechnie uchodzi za nieodłączny atrybut władzy głowy państwa. Konstytucja marcowa przyznała prezydentowi prawo łaski, obwarowane jednym tylko ograniczeniem, że nie może stosować łaski wobec ministrów zasądzonych przez Trybunał Stanu.[103] Prezydent wykonując prawo łaski nie był niczym związany. Akt łaski polegał na całkowicie swobodnym uznaniu głowy państwa[104] i miało to pełne odzwierciedlenie w sposobie kontrasygnaty. Wprawdzie akty łaski były kontrasygnowane przez ministra sprawiedliwości, jednak czynność ta sprowadzała się tylko do

[101] Zob. Krukowski: *op. cit.*, ss. 248–250.

[102] Sprzeczność z konstytucją wynikała z dwu przesłanek: 1) rozporządzenie z 6 VIII 1926 r. przewidywało nowy akt normatywny: „dekret", nie znany konstytucji; 2) sposób kontrasygnaty aktów wyłącznie przez ministra spraw wojskowych był sprzeczny z art. 44 ust. 7 konstytucji. Por. K. Działocha: *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 61.

[103] Art. 47 Konstytucji marcowej. Podobne zastrzeżenia zawierały konstytucje: litewska (§ 51), fińska (§ 29), czechosłowacka (§ 103, ust. 2). W. Szyszkowski zauważa w tym zastrzeżeniu wpływ konstytucjonalizmu amerykańskiego (art. III, pkt. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z r. 1787); zob. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 86, przypis 148.

[104] Por. J. Przeworski: *O prawie ułaskawienia*, „Palestra" 1925, nr 6–7.

strony formalnej i taki zakres miała odpowiedzialność ministra. Jednak wyrażono również pogląd odmienny, przyjmujący założenie, że akt łaski oparty był na prerogatywach tylko prezydenta, nie miała zatem zastosowania kontrasygnata ani czyjakolwiek odpowiedzialność.[105]

REFORMA WPROWADZONA PRZEZ NOWELĘ SIERPNIOWĄ

Stanowisko prawnokonstytucyjne i politycznoustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej uległo istotnemu przeobrażeniu po zamachu majowym w r. 1926, w następstwie zmian, jakie zostały wprowadzone do Konstytucji marcowej. Pozycja Prezydenta RP i zasady ustroju politycznego na gruncie konstytucji były przedmiotem krytyki, zgłaszanej zarówno przed r. 1926, jak i po zamachu majowym w r. 1926. Osobisty stosunek marszałka J. Piłsudskiego do rządów parlamentarnych i jego krytyka konstytucyjnego stanowiska głowy państwa[106] nie pozostawiały wątpliwości co do kolejnego kierunku zmian konstytucyjnych. Zapewne z inspiracji J. Piłsudskiego, już wkrótce po zamachu majowym, 9 VI 1926 r. rząd przystąpił do pracy nad przygotowaniem poprawek.[107] Projekt rządowy zmiany konstytucji, skierowany do Sejmu 17 VI 1926 r., oraz zgłoszone w Sejmie przez stronnictwa polityczne postulaty zmian ustrojowych[108] charakteryzował wspólny przewodni motyw. Było nim wzmocnienie stanowiska prezydenta przez wyposażenie go w szereg istotnych uprawnień, przy jednoczesnym utrzymaniu konstrukcji głowy państwa jako organu neutralnego, z kontrasygnatą wszystkich aktów prezydenta na czele.[109]

Uchwalona przez Sejm *Ustawa z 2 VIII 1926 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej z 17 III 1921 r.*, określana powszechnie nowelą sierpniową[110], wprowadziła zmiany w regulacji pozycji prezydenta, wyposażając go w nowe uprawnienia:

1) na wniosek Rady Ministrów mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustawy „w razie nagłej konieczności państwowej”, gdy izby są rozwiązane; z wyłączeniem zmiany konstytucji i materii określonych w art. 3 ust. 4, art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2, 50 i 59 Konstytucji marcowej;

2) na podstawie ustawy o pełnomocnictwach mógł otrzymać od Sejmu

---

[105] Zob. Car: *Kontrasygnata...*, nr 14.

[106] Zob. A. Chrząszczewski: *Od sejmowładztwa do dyktatury. Studium polityczno-porównawcze*, Warszawa 1930, s. 169 i n.

[107] Zarys prac rządu nad zmianami konstytucyjnymi przedstawił Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 97.

[108] Propozycje zmian i uzupełnienia Konstytucji marcowej omawia Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 98–99 wraz z tabelą, także Zwierzchowski: *op. cit.*, s. 34.

[109] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 99 oraz Zwierzchowski: *op. cit.*, s. 34.

[110] Dz. U. RP nr 78, poz. 442.

prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i w zakresie wskazanym przez tę ustawę, z wyłączeniem zmiany konstytucji;

3) został upoważniony do rozwiązania parlamentu bez zgody Senatu „jeden raz z tego samego powodu";

4) w przypadku nieuchwalenia budżetu w określonym konstytucyjnie terminie mógł ogłosić budżet w brzmieniu projektu rządowego.

Nowelizacja Konstytucji marcowej w r. 1926 zapoczątkowała w pewnym sensie nowy okres dla prezydentury, wprowadzając zmianę układu sił w stosunkach między legislatywą a egzekutywą, na korzyść tej ostatniej („racjonalizacja" parlamentaryzmu). Jednak układ stosunków między nimi w dalszym ciągu pozostawał w granicach systemu parlamentarno-gabinetowego.[111] Aktualne w charakterystyce prezydentury pozostało zagadnienie, na ile w zmienionej sytuacji prawnokonstytucyjnej uległo wzmocnieniu stanowisko głowy państwa i jaką rzeczywistą pozycję politycznoustrojową zajmował prezydent. Na wstępie należy zauważyć, iż w omawianych kwestiach decydowały nie postanowienia znowelizowanej konstytucji, lecz praktyka ustrojowa.[112] Nie bez znaczenia była też osobowość urzędującego od 1 IX 1926 r. prezydenta I. Mościckiego, który w chwili obejmowania urzędu nie miał żadnego przygotowania i doświadczenia politycznego do sprawowania zaszczytnej i zarazem bardzo odpowiedzialnej funkcji, natomiast cechowała go uległość oraz stosunek uwielbienia i podziwu dla marszałka.[113] Rolę, jaką prezydent I. Mościcki zakreślił dla siebie, jako głowy państwa, najlepiej oddaje jego osobiste wyznanie: „Jeśli chodzi o sztukę rządzenia Polską, myślę, że nie mamy w Polsce lepszego specjalisty od Pana Marszałka i dlatego wolę nie polegać na własnym zdaniu, ale na jego zdaniu."[114] Współpraca między prezydentem a marszałkiem układała się, jak sam wyznaje „[...] w sposób naturalny i harmonijny, bez uprzedniego umawiania się [...]" i dalej z jego własnych wspomnień rysuje się obraz tej współpracy, polegający na wypełnianiu woli Marszałka J. Piłsudskiego „[...] bez najmniejszych zastrzeżeń we wszelkich aktach wojskowych."[115] Na drodze praktyki ustrojowej wykształcił się nowy układ relacji marszałek Piłsudski — prezydent Mościcki i rząd,

[111] Por. Seidler: *op. cit.*, s 5; oraz A. Ajnenkiel: *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 249; jak również Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 101–102.

[112] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 144–146 oraz literaturę tam przytoczoną w przypisie 121 (s. 146); a także I. Kaczmarek: *Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988, ss. 226–248. Słuszną uwagę wyraził A. Garlicki w odniesieniu do noweli sierpniowej: „Nie zmiana konstytucji oddawała istotę nowego porządku [...] istotą wydarzeń majowych było to, że od tego czasu nie prawo pisane stanowiło normę najwyższą, a wola zwycięzcy." Zob. A. Garlicki: *Przewrót majowy*, Warszawa 1978, s. 369.

[113] Por. B. Hełczyński: *Prezydent Mościcki widziany oczami szefa jego Kancelarii Cywilnej*, „Niepodległość", Londyn 1958, t. 4, ss. 230–231.

[114] *Ibid.*, s. 231.

[115] I. Mościcki: *Wspomnienia*, „Niepodległość", Londyn 1958, t. 6, ss. 197–198 (cytat za Witkowskim: *Prezydent RP...*, s. 147).

odbiegający od układu konstytucyjnego. Marszałek J. Piłsudski przejął wszelkie sprawy personalne i ogólnoadministracyjne w wojsku, pozostawiając rządowi i parlamentowi wpływ na budżet wojskowy i pobór rekruta.[116] Zgodnie ze swymi zainteresowaniami J. Piłsudski przejął także kierowanie polityką zagraniczną we wszystkich ważniejszych sprawach, jak: obsadzanie placówek dyplomatycznych, udzielanie posłom i ambasadorom instrukcji, wytyczanie dyrektyw polskiej polityki zagranicznej, a nawet określił sposób postępowania przy ratyfikacji umów międzynarodowych.[117] W katalogu konstytucyjnych kompetencji głowy państwa i rządu nastąpił po r. 1926 istotny przełom. Materie zarezerwowane konstytucyjnie dla władzy wykonawczej przeszły w praktyce ustrojowej w zakres decyzji J. Piłsudskiego, rzeczywistego pozakonstytucyjnego dysponenta władzy. Prezydent i rząd w swoim urzędowaniu byli sprowadzeni do roli wykonawcy woli Marszałka i jego postanowień. Zmianie uległy stosunki na linii prezydent–rząd oraz stosunek prezydenta do izb ustawodawczych. Po przewrocie majowym Sejm pozbawiony został prawa inicjatywy w tworzeniu gabinetów, a w zakresie atrybutów władzy pozostało mu tylko „weto" w stosunku do całego rządu. Podobnie prezydent utracił dotychczasowe atrybucje w zakresie kreowania gabinetu, pozostając w tym zakresie wykonawcą woli J. Piłsudskiego.[118] Wpływ prezydenta na kierunek prac rządu w świetle litery prawa uległ znacznemu wzmocnieniu. Szczegóły uregulowała *Uchwała Rady Ministrów z 9 VI 1926 r. w celu wzmocnienia współpracy Prezydenta z Rządem*. W rzeczywistości o zwiększeniu wpływu prezydenta na kierowanie bieżącą polityką państwa nie mogło być mowy, zwłaszcza że Rada Ministrów *in pleno* coraz częściej była sprowadzana do roli „stempla" dla decyzji już podjętych.[119] W stosunkach między parlamentem i prezydentem nie można wskazać na pozytywną jego rolę. Prezydent bowiem aktywnie włączył się do manipulacji art. 25 Konstytucji, polegających na rozdzieleniu terminu zwołania i otwarcia Sejmu, działając na jego niekorzyść poprzez wydłużanie okresów między tymi terminami. Rola prezydenta i tym razem była sprowadzona do biernego narzędzia J. Piłsudskiego w walce politycznej z parlamentem. Dotyczyło to odraczania sesji zwyczajnych i nadzwyczajnych, wielokrotnie stosowanego z inspiracji Marszałka.[120] Działalność prezydenta, sprzeczna z zasadami konstytucji, przybrała niepokojące rozmiary do tego stopnia, że podczas obrad kongresu Centrolewu w czerwcu 1930 r. opozycja demokratyczna wystąpiła z rezolucją o następującej treści: „Oświadczamy, że skoro Prezydent Rzeczypospolitej, niepomny swej przysięgi, stanął otwarcie po stronie dyktatury rządzącej Polską wbrew interesowi kraju i zezwala rządowi na nadużywanie uprawnień konstytucyjnych

[116] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, s. 147.
[117] Por. *ibid.*, ss. 148–159.
[118] Por. *ibid.*, ss. 150–153.
[119] *Ibid.*, s. 156.
[120] Por. *ibid.*, s. 161 i cytowaną literaturę.

Głowy Państwa dla bieżących celów politycznych rządu — przeto Ignacy Mościcki winien ze stanowiska prezydenta Rzeczypospolitej ustąpić."[121] Rezolucja nawiązywała niewątpliwie do praktyki ustrojowej w innym jeszcze wymiarze. Przyznane prezydentowi w noweli sierpniowej uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w drodze pełnomocnictw ustawowych było wykorzystywane dla pomniejszenia ustawodawczej funkcji Sejmu, do czego prezydent walnie się przyczynił.[122]

Okres rządów prezydenta w latach 1926–1935, przy wydatnym udziale obozu belwederskiego, stworzył pod formalnym szyldem konstytucyjnych zasad ustroju i konstytucyjnych uprawnień prezydenta system sprzecznych z konstytucją autorytarnych rządów J. Piłsudskiego.[123] Wytworzoną po przewrocie majowym 1926 r. sytuację polityczno-ustrojową określił J. Stembrowicz w sposób następujący: „O ile zatem wzmocnienie władzy wykonawczej, ściśle rządu, a nie Głowy Państwa (prezydenta I. Mościckiego, który nie odgrywał większej roli politycznej) charakteryzował z jurydycznego punktu widzenia konstytucyjny system parlamentarny, o tyle politycznie rzecz biorąc, odzwierciedlało ono tylko kryptodyktaturę Piłsudskiego, działającego przy pomocy sanacyjnego, antypartyjnego obozu i podporządkowanego rządu [...]".[124]

Zmiany konstytucyjne z 2 VIII 1926 r. doprowadziły do istnego paradoksu politycznoustrojowego, powodując to, że wzmocnienie pozycji głowy państwa obróciło się w praktyce ustrojowej przeciwko niej samej. Prezydent po r. 1926 utracił ten margines władzy oraz osobistego oddziaływania na politykę i sprawy państwowe, jakimi dysponował w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej.

*

Koncepcja prawnoustrojowa urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej na gruncie Konstytucji marcowej była kształtowana w ramach klasycznego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. W polskich warunkach polityczno-ustrojowych prezydentura nie stała się instytucją pierwszoplanową w mechanizmie funkcjonowania władz państwowych. Pozycja polityczno-ustrojowa prezydenta nie może być jednolicie oceniana w całym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, stanowisko prezydenta różniło się bowiem istotnie pod względem zakresu władzy i rzeczywistej roli w pierwszym okresie, obejmującym

---

[121] Zob. A. Czubiński: *Centrolew, Kształtowanie się i rozwój demokratycznej opozycji antysanacyjnej w Polsce w latach 1926–1939*, Poznań 1963, s. 314.

[122] Por. Witkowski: *Prezydent RP...*, ss. 164–165.

[123] Dyktaturę J. Piłsudskiego w omawianym okresie w kompetentny sposób przedstawił T. Smoliński: *Dyktatura J. Piłsudskiego w świetle Konstytucji marcowej w latach 1926–1930. Parlament – prezydent – rząd*, Poznań 1970.

[124] J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 131.

lata 1922–1926, i w drugim — po zamachu majowym w r. 1926. Prezydent RP w Konstytucji marcowej był przede wszystkim organem reprezentacji państwa, a jako organ władzy wykonawczej na bieg spraw państwowych mógł wpływać głównie poprzez inspirowanie, doradzanie, opiniowanie lub ostrzeganie.

Konstytucyjne funkcje prezydenta były właśnie w ten sposób realizowane. Nie dysponował mocniejszymi atrybutami władzy, ponieważ te, które posiadał, były na tyle wystarczające, aby mógł wykonywać zadania, którymi obarczyła go konstytucja. W doktrynie okresu międzywojennego podnoszono nieadekwatność środków prawnych potrzebnych do wypełnienia konstytucyjnych obowiązków prezydenta, wiążąc z tym słabość prezydentury w konstytucji.[125]

Znaczenie prezydenta, jego pozycję w systemie ustrojowym w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej wyznaczają zbyt wąsko zakreślone zadania i rola, jaką miał spełniać w mechanizmie funkcjonowania państwa. W naszym przekonaniu, w tych przesłankach zawiera się istota koncepcji „słabego" prezydenta. Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji marcowej była kształtowana właśnie według koncepcji „słabego" prezydenta w systemie ustrojowym państwa.

SUMMARY

The present article is a presentation in a historical perspective of legal-constitutional conceptions of the office of President in the Polish tradition of political system in the first period of the Polish Republic II (1918–1935). Historical, political and social conditions determine the character of the political system in Poland at that time: it assumes different forms in the two historical periods preceded by the period of reconstruction of the Polish State. Within the adopted solutions of the system there arise constitutional conceptions of the office of President. Under the parliamentary government of 1919–1926 the office of President is formed within the cabinet-parliamentary system, characterized at the same time by certain differences resulting from the Polish political conditions. After the May coup d'etat in 1926 the political system evolves from a system of parliamentary democracy towards a system of authoritarian government. Transformations of the system are accompanied with the formation of the constitutional doctrine of the *sanacja* regime, which was later reflected in the Constitution of 23 April 1935.

[125] Por. Chrząszczewski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, GAiPP 1925, nr 47.